

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202400005009008

Interessado(a): SUBSECRETARIA DE LOGÍSTICA E PATRIMÔNIO

Assunto: ADESÃO - ARP MUNICIPAL - REGIME LICITATÓRIO ANTIGO

DESPACHO Nº 531/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. NEGÓCIOS PÚBLICOS. REGIME DE TRANSIÇÃO. LEI Nº 8.666, DE 1993, E LEI Nº 14.133, DE 2021. ATA DE REGISTRO DE PREÇOS FORMALIZADA COM ESTEIO NA LEI Nº 8.666, DE 1993. ATO JURÍDICO PERFEITO. POSSIBILIDADE DE PRODUÇÃO DOS EFEITOS QUE LHE SÃO PRÓPRIOS. VIABILIDADE DE ADESÕES, INCLUSIVE NA HIPÓTESE DE SE TRATAR DE ARP MUNICIPAL. ULTRATIVIDADE DE TODO O BLOCO O LEGISLATIVO REVOGADO. APLICABILIDADE DO ART. 26, § 3º, DA LEI Nº 17.928, DE 2012. MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Cuida-se de consulta jurídica formulada pelo Subsecretário de Logística e Patrimônio da Secretaria de Estado da Administração, nos termos do Ofício nº 1744/2024/SEAD (SEI nº 57841319), por meio do qual foram formuladas as seguintes indagações, relativas à temática das adesões a Atas de Registro de Preços - ARPs:

- 1) Nos procedimentos licitatórios regidos pelas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, via Sistema de Registro de Preços, originários de Municípios, é cabível que os órgãos e entidades da administração direta e indireta deste Estado de Goiás continuem aderindo à essas respectivas Atas de Registro de Preços, enquanto ainda estiverem em vigor?
- 2) Nos processos concluídos nos termos das leis mencionadas no item anterior, as Atas de Registro de Preços, ainda que não sejam derivadas de municípios, poderão ser utilizadas enquanto durarem sua vigência?
- 3) No ensejo desta consulta (ainda que não esteja estritamente ligado às atribuições desta Unidade Central), nos termos dos itens anteriores, quanto à esses processos poderão ser celebrados normalmente os respectivos contratos, bem como viabilizadas suas prorrogações vinculadas ao respectivo prazo de vigência?

2. A matéria foi enfrentada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, por meio do Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 64/2024 (SEI nº 58392858), que promoveu a remessa dos autos ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, com amparo na Portaria nº 170-GAB/2020 - PGE, após haver sintetizado as conclusões alcançadas da seguinte forma:

a) é juridicamente possível que os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado de Goiás, na condição de órgãos ou entidades não participantes, promovam a adesão às Atas de Registro de Preços (ARPs) gerenciadas por órgãos ou entidades municipais em procedimentos licitatórios regidos pelas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, durante a vigência destas ARPs, desde que a opção pelo antigo regime licitatório tenha sido concretizada pela autoridade competente, ainda na fase preparatória do antecedente procedimento licitatório para formação de registro de preços, até o dia 29 de dezembro de 2023;

b) nos procedimentos licitatórios para formação de registro de preços, “uma vez formalizada a ‘opção por licitar’ de acordo com o regime anterior, na faculdade estabelecida pelo artigo 191” da Lei nº 14.133/2021, e desde que esta opção tenha sido concretizada pela autoridade competente em cada caso, ainda na fase preparatória do certame, até 29/12/2023, “a Ata de Registro de Preços decorrente dessa licitação continuará válida durante toda a sua vigência, que pode alcançar o prazo máximo de 12 meses, podendo validamente ser utilizada [...]” (trecho retirado do parágrafo 2.50 e da alínea “f” do parágrafo 3.1 do Parecer CASACIVIL/PROCSET-12317 nº 79/2022, ratificado pelo item 20 do Despacho nº 47/2023 – GAB, com a atualizada dada pelo parágrafo 14 deste opinativo);

c) no encadeamento lógico com as conclusões antecedentes, e na estreita observância dos preceitos nelas definidos, “será possível firmar contratos decorrentes desta ARP, mesmo após a revogação da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/2002 e da Lei nº 14.262/2011, cuja legislação rege aquele instrumento”, caso em que “terão seu regime de vigência definido pela legislação anterior (Ex: Lei nº 8.666/93), aplicação que envolve não apenas os prazos de vigência ordinariamente definidos, mas também suas prorrogações, em sentido estrito ou em sentido amplo (renovação)”, assim como as demais alterações contratuais” (trecho retirado das alíneas “f” e “g” do parágrafo 3.1 do Parecer CASACIVIL/PROCSET-12317 nº 79/2022, ratificado pelo item 20 do Despacho nº 47/2023 – GAB).

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. Em conformidade com as ponderações formuladas adiante, acolhe-se, *in totum*, o opinativo setorial, por seus bem lançados fundamentos jurídicos.

5. Por meio do recente **Despacho nº 441/2024/GAB** (SEI nº 58391128), esta Casa tratou especificamente da possibilidade de utilização de ARPs editadas em conformidade com a legislação anterior, após a revogação desta. Na ocasião, reconheceu-se que a ARP regularmente editada com base na normativa pretérita (isto é, desde que tenha ocorrido tempestivamente a opção por licitar na fase interna do procedimento licitatório que culminou na ata) constitui ato jurídico perfeito, podendo produzir os efeitos que lhe são próprios.

6. Ademais, o precedente administrativo em comento também deixou claro que a mesma lógica se aplica às adesões, de modo que os chamados “caronas” podem aderir a uma ARP fundada nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, “aproveitando-se” da opção por licitar do procedimento licitatório que deu origem à ata. Confirma-se, para melhor compreensão, o entendimento esposado no mencionado **Despacho nº 441/2024/GAB** (SEI nº 58391128):

6. Percebe-se que o dispositivo se vale da locução “optar por licitar”, que já foi objeto da interpretação desta Casa. No Despacho nº 436/2023/GAB (SEI nº 45783900), assentou-se que “a expressão legal ‘opção por licitar’ inserta no art. 191 da Lei nº 14.133/2021 se refere à manifestação expressa do agente público competente, ainda na fase preparatória, sobre o regime licitatório que quer utilizar como fundamento jurídico do processo de licitação ou de contratação direta”.

7. Ou seja, se o agente público competente, na fase interna do procedimento, externaliza, atempadamente (até o dia 29 de dezembro de 2023), a escolha pelo regime jurídico licitatório antigo, resta fixada a incidência, para todo o processo de contratação, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive para o respectivo contrato que vier a ser firmado (art. 191, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021), como, aliás, não poderia deixar de ser, ante a impossibilidade de mescla de regimes.

8. Nota-se, portanto, que inexistente qualquer exigência de que o contrato seja firmado ainda na vigência da Lei nº 8.666, de 1993, constatação esta que auxilia na compreensão de que a celebração de contrato com base em ARP firmada com fundamento na Lei nº 8.666, de 1993, após a revogação dessa, não encontra óbices por tal circunstância. Com efeito, se a realização tempestiva da opção por licitar permite, em situações "ordinárias", que a celebração do contrato ocorra já após a revogação da Lei nº 8.666, de 1993, que razão fundamentaria tratamento distinto para a hipótese em que entre a licitação e a assinatura do instrumento se antepõe a Ata de Registro de Preços? Em outros termos: existe alguma peculiaridade dos processos de contratação que se valem do SRP que justifique um entendimento diverso?

9. Não apenas inexistente fundamento para a realização de distinção, como existem razões que inclusive corroboram a viabilidade de que a ARP produza, naturalmente, os seus efeitos. Como é cediço, consiste a ARP em "documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas" (art. 6º, XLVI, da Lei nº 14.133, de 2021). Embora a conceituação trazida seja fornecida pela Nova Lei de Licitações, não destoaria da que se poderia extrair da regulamentação outrora vigente.

10. Pois bem, pode-se perceber, da definição, que a ata é um documento jurídico que produz efeitos relevantes, porquanto obriga o licitante vencedor a fornecer o bem ou serviço nos termos fixados, conferindo à Administração a faculdade de contratar, quando reputar oportuno. De acordo com Joel de Menezes Niebuhr, inclusive, a ARP "apresenta natureza jurídica de contrato preliminar ou pré-contrato unilateral"^[1]. Bem compreendido o que é uma ARP, fica claro que, quando assinada, converte-se em ato jurídico perfeito, ou seja, aquele "já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou" (art. 6º, § 1º, da LINDB).

11. Assim, negar-se a possibilidade de celebração de contratos, com base em ARP regularmente editada, representaria indevida negação do próprio ato jurídico perfeito, porquanto se estaria a negar, a um documento editado em conformidade com os parâmetros legais, a eficácia que lhe é própria. Nesta linha, já se assentou, em oportunidade pretérita, que "sendo as Atas de Registro de Preços formalizadas de forma legítima com base na Lei nº 8.666, de 1993, porquanto realizada a tempo a opção por licitar, tais instrumentos consistem em atos jurídicos perfeitos, constituídos de forma válida, de modo que podem gerar naturalmente os efeitos que lhe são próprios, viabilizando, portanto, a celebração dos contratos futuros, mormente em relação aos órgãos partícipes, que integram desde o início o procedimento de contratação, e que, por consequência, optaram por licitar com base na Lei nº 8.666, de 1993" (Despacho nº 356/2024/GAB - SEI nº 57911176).

12. Vale destacar que o mesmo raciocínio se aplica aos "caronas", conforme já reconhecido por esta Casa, em casos concretos analisados previamente. Nos termos do Despacho nº 311/2024/GAB (SEI nº 57695859), por exemplo, assentou-se o seguinte:

3. De partida, desponta relevante o registro de que, não obstante a revogação expressa das Lei federais nºs 8.666, de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, operada pelo inciso II do art. 193 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, o antecedente art. 191, em conjunto com o seu parágrafo único, manteve a eficácia das normas revogadas, relativamente aos procedimentos cuja opção por licitar ou contratar diretamente tenha ocorrido até 30 de dezembro de 2023, visando conciliar, assim, a eficiência no aproveitamento dos atos administrativos praticados, com os princípios da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

4. Da mesma forma, o § 3º do art. 2º do Decreto estadual nº 10.240, de 20 de março de 2023, resguardou a ultratividade das Atas de Registro de Preços e instrumentos equivalentes, firmados com base na legislação revogada, afirmando que "persistirão ao longo de suas vigências regidos pela norma que fundamentou a respectiva contratação", o que, segundo precedentes cristalizados nos Despachos nºs 104/2024/GAB (SEI nº 56117845 – processo nº 202300006090370) e 230/2024/GAB (SEI nº 57044321 – processo nº 202420920000131), se mostra suscetível de aplicação, inclusive, à hipótese de carona.

13. Note-se que a Lei nº 14.133, de 2021, não conferiu tratamento expresso para a situação das adesões às atas firmadas com base na Lei nº 8.666, de 1993, após esta haver sido revogada. Assim, em homenagem ao ato jurídico perfeito e à eficiência (concretizada pelo máximo aproveitamento da ARP), revela-se legítima a opção legislativa estampada no Decreto nº 10.240, de 2023, cujos arts. 2º, § 3º, e 5º asseguram a plena utilização da ARP durante a vigência da ata. Confira-se:

§ 3º Os contratos, as atas de registro de preços e os instrumentos equivalentes firmados em decorrência da aplicação do disposto no caput deste artigo persistirão ao longo de suas vigências regidos pela norma que fundamentou a respectiva contratação.

Art. 5º As atas de registro de preços regidas pela [Lei nº 17.928](#), de 27 de dezembro de 2012, e pelo [Decreto nº 7.437](#), de 6 de setembro de 2011, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual que não houver participado do certame licitatório, com a anuência do órgão gerenciador.

14. Assim, em face da legítima opção veiculada em normativa estadual, descabe restringir as adesões às hipóteses nas quais o planejamento da contratação tenha se iniciado ainda durante a vigência da Lei nº 8.666, de 1993. Não existem obstáculos, portanto, ao aproveitamento da tempestiva opção por licitar formulada durante o processo de contratação que redundou na formação da ata. Com efeito, é da essência do fenômeno da adesão o aproveitamento de todo o procedimento prévio, conduzido por órgão diverso. Anota-se, por oportuno, que não se desconhece a existência de críticas doutrinárias à figura do “carona”; não obstante, trata-se, a adesão, de prática consagrada e que não encontra resistência jurisprudencial.

7. Assim, em resposta ao segundo questionamento formulado no Ofício nº 1744/2024/SEAD (SEI nº 57841319), consigna-se que, editada uma ARP, de forma legítima, com fulcro na legislação revogada, é possível que esta produza os efeitos que lhe são próprios, viabilizando, inclusive, adesões por “caronas”.

8. Quanto ao primeiro questionamento, alusivo à possibilidade ou não de adesão a uma ARP municipal editada com base no regime licitatório pretérito, pertinente a invocação dos seguintes trechos do opinativo setorial (SEI nº 58392858): *“É dizer, havendo a legítima opção pelo regime licitatório anterior, as normas que o compõem disciplinarão, integralmente, o fato normatizado. Reitera-se: a ultratividade alcança não apenas parte do regime escolhido, mas todo ele, sendo expressamente “vedada a aplicação combinada” da Lei nº 14.133/2021 com as Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011”.*

9. Com efeito, se a Lei nº 8.666, de 1993, e a Lei nº 10.520, de 2022, deram vida a uma ARP, tais leis serão responsáveis por conferir solução aos questionamentos que eventualmente se apresentem, relativos à ata, em decorrência da impossibilidade de aplicação combinada de regimes (art. 191, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021). Ademais, embora, textualmente, a sobrevida ao regime revogado se destine expressamente apenas às Leis federais nº 8.666, de 1993, nº 10.520, de 2022, e nº 12.462, 2011 (arts. 1º a 47-A), é inafastável a aplicação da legislação suplementar editada pelos entes menores, porquanto componentes de um verdadeiro bloco legislativo integrado.

10. Assim sendo, a ultratividade das Leis federais revogadas traz, a reboque, a ultratividade da legislação suplementar estadual, razão pela qual a Lei estadual nº 17.928, de 2012, também produzirá regularmente seus efeitos, neste caso. Por consequência, aplica-se o disposto no seu art. 26, § 3º, que admite a adesão, pelo Estado de Goiás, a ARPs municipais.

11. A propósito, a possibilidade de adesão, pelo Estado de Goiás, a ARPs municipais foi apreciada no **Despacho nº 1073/2023/GAB** (SEI nº 49145267), que distinguiu as soluções a serem conferidas, caso aplicável o regime licitatório antigo ou a Lei nº 14.133, de 2021. Confirmam-se os trechos de maior relevo:

4. Adentrando na controvérsia a respeito da possibilidade de adesão, pelo Estado de Goiás, à ata de registro de preços oriunda de órgão ou entidade municipal, vislumbra-se conclusões distintas a depender do diploma normativo regente do procedimento licitatório – Lei Federal nº 8.666/1993 ou Lei Federal nº 14.133/1993.

(...)

6. Desse modo, o âmbito de incidência da aludida norma infralegal, que revogou o Decreto Federal nº 3.931/2001, restringe-se à esfera da União, possibilitando a edição de normativas próprias pelos demais entes^[4]. Sob essa ótica, o regramento contido no art. 26, § 3º, da Lei Estadual nº 17.928/2012^[5], com redação dada pela Lei nº 18.052/2013, possibilitou aos órgãos e entidades do Estado de Goiás a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) “quando a licitação tiver sido promovida por órgão ou entidade municipal, estadual ou federal”. A viabilidade em questão também encontra amparo no inciso II do art. 2º do Decreto Estadual nº 9.900/2021^[6], que prescreve como objetivo da pesquisa de preços a aferição de vantagem em aderir à ARP oriunda de outro órgão ou entidade municipal, estadual ou federal.

7. Por outro lado, a figura do “carona” nas Atas de Registro de Preços oriundas de procedimentos regidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos reclama orientação distinta, uma vez que o § 3º do art. 86 deste texto legal enuncia comando permissivo para adesão, na condição de não participante, apenas às atas gerenciadas por órgão ou entidade federal, estadual ou distrital, nos seguintes termos: “A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.”

12. Ora, se uma ARP editada com base na legislação revogada deve ser por ela integralmente disciplinada, conclui-se ser possível a adesão, pelo Estado de Goiás e pelas entidades que compõem a sua Administração indireta, à atas municipais editadas com base nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, assim se respondendo à primeira pergunta constante do Ofício nº 1744/2024/SEAD (SEI nº 57841319).

13. Por fim, no que atine à última indagação, recorda-se, na esteira do **Despacho nº 356/2024/GAB** (SEI nº 57911176), que “sendo as Atas de Registro de Preços formalizadas de forma legítima com base na Lei nº 8.666, de 1993, porquanto realizada a tempo a opção por licitar, tais instrumentos consistem em atos jurídicos perfeitos, constituídos de forma válida, de modo que podem gerar naturalmente os efeitos que lhe são próprios”. Ou seja: o reconhecimento da validade e da aptidão de uma ARP para produzir efeitos implica, *ipso facto*, a possibilidade de total produção de sua potencial eficácia, seja por razão lógico-jurídica, seja por força do que expressamente dispõe o art. 191, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, *in verbis*: “Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência”. Em suma, possível a celebração dos contratos decorrentes da ata, os quais poderão ser prorrogados nos exatos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

14. Ante o exposto, **aprova-se, na íntegra, o Parecer Jurídico SEAD/ADSET nº 64/2024** (SEI nº 58392858), concluindo-se: a) pela possibilidade de que as ARPs editadas regularmente com base na legislação revogada produzam os efeitos que lhe são próprios, inclusive no que toca às possíveis adesões por “caronas”, corroborando-se o entendimento do Despacho nº 441/2024/GAB (SEI nº 58391128); b) pela viabilidade de que uma ata municipal, editada com base no regime licitatório antigo, seja objeto de adesão pelo Estado de Goiás, ante a exclusiva aplicação, na hipótese, da legislação que fundamenta a ARP, o que abarca, no caso, a Lei nº 17.928, de 2012 (art. 26, § 3º) e; c) pela possibilidade

de celebração de contratos com base em ARP vigente, editada com fundamento na legislação já revogada, mantendo-se as avenças regidas, no todo, pela legislação que lhe deu causa, inclusive no que toca às possíveis prorrogações contratuais.

15. Matéria orientada, **retornem-se os autos à Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, **cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e o CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/04/2024, às 14:58, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **58996602** e o código CRC **00A55A09**.



Referência: Processo nº 202400005009008



SEI 58996602